

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 762 de 2016

S/C

Comisión Especial de equidad y género

INAU

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 21 de setiembre de 2016

(Sin corregir)

Preside:	Señor Representante Luis Puig.
Miembros:	Señores Representantes José Andrés Arocena, Margarita Libschitz, Graciela Matiauda Espino, Susana Montaner, Gloria Rodríguez y Stella Viel.
Invitados:	Presidenta de INAU, señora Marisa Lindner; Director Dardo Rodríguez y Directora del Programa Familias y Cuidados Parentales, señora Beatriz Scarone.
Secretaria:	Señora Myriam Lima.
Prosecretaria:	Señora Viviana Calcagno.

═══II═══

SEÑOR PRESIDENTE (Luis Puig).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a una delegación del Directorio del INAU, integrada por su presidenta, licenciada en trabajo social Marisa Lindner; la directora del Programa Familias y Cuidados Parentales, señora Beatriz Scarone, y el director, asistente social Dardo Rodríguez.

SEÑORA LINDNER (Marisa).- Es un gusto informar en este ámbito sobre aspectos que sean de interés de los legisladores en cuanto al seguimiento de la gestión pública y líneas de trabajo, permitiendo generar instancias de diálogo.

Hoy venimos con una propuesta que ponemos a consideración de la Comisión. En la reunión anterior se había acordado presentar la readecuación institucional que sostiene procesos importantes de cambio, el Programa Familias y Cuidados Parentales -fundamentalmente el cambio de modelo hacia el acogimiento familiar- e informar sobre los procesos de adopciones.

En los últimos tiempos, hemos informado a varias diputadas y senadoras acerca de aspectos vinculados con esta temática. Sin embargo, nos parece importante tener un diálogo directo con los integrantes de la Comisión.

Comenzaremos con la propuesta de adecuación organizacional del INAU. Dejaremos en poder de la Comisión el documento que es la base del proceso de transformación institucional. Asimismo, trajimos una presentación que puede servir de consulta para los aspectos que consideren pertinentes. Haremos una pequeña síntesis.

La propuesta de readecuación organizacional surge de acuerdos llevados adelante por este directorio, que asumió a fines de abril del año 2015. Este proceso fue de trabajo sistemático durante todo el año, hasta la presentación de la readecuación, a fines de diciembre. Desde hace bastante tiempo, se venía analizando la adecuación de la institución a las necesidades de las políticas en la infancia y la adolescencia. En los últimos años, el INAU dio un salto muy importante en crecimiento de cobertura. Desde el año 2004 hasta el año 2016, cuando rendíamos cuentas y defendíamos el presupuesto para el año 2017, dijimos que la cobertura aumentó un 43%, llegando a la fecha a más de 85.000 niñas, niños y adolescentes en distintas modalidades de atención.

Estas cifras dan cuenta de la relevancia de la institución, que desarrolla su trabajo a lo largo y ancho del país, y que lleva adelante líneas de trabajo, fundamentalmente, en aspectos vinculados tanto en la promoción y prevención de los derechos de la niñez y adolescencia, como en la atención de las situaciones de extrema vulnerabilidad.

En cuanto a la primera infancia, el INAU gestiona el Plan CAIF, pero también tiene programas de atención a través de los Centros de Atención a la Primera Infancia, que antes se conocían como Centros Diurnos.

En el año 2015, terminamos de integrar los diecisiete centros del programa Nuestros Niños de la Intendencia, que hoy gestiona el INAU; más adelante vamos a referirnos a la relevancia que actualmente tiene la apuesta a la primera infancia y a la mejora de la calidad de la atención en los servicios vinculados a la primera infancia.

En ese sentido, se trata de una institución que ha crecido, que tiene competencias establecidas por el marco normativo, que implican rectoría y regulación. El INAU es regulador de importantes elementos vinculados a la infancia -por ejemplo, adopciones-, a espectáculos públicos y al trabajo infantil. Esas competencias de regulación le dan marco a líneas de programas y proyectos, así como a intervenciones en los contextos de más extrema vulnerabilidad, teniendo que dar respuestas a las situaciones de protección

integral. Hoy vamos a hacer especial referencia a esas situaciones en el marco de los programas de acogimiento familiar, que atiende a más de 4.100 niños que están en nuestra institución y a disposición judicial.

A su vez, se atienden problemáticas específicas de alta vulneración como lo es la discapacidad. En distintos servicios, el INAU atiende a más de mil personas discapacitadas adultas, a lo largo y ancho del país.

Se han desarrollado líneas de trabajo en violencia, en atención directa a situaciones de extrema vulnerabilidad, de abuso, maltrato y explotación sexual; producto de la realidad de nuestro país, ha tenido que generar respuestas a las situaciones de salud mental, que hoy es uno de los aspectos de mayor vulnerabilidad en los niños y adolescentes, para quienes necesariamente nuestra sociedad debe encontrar respuestas.

Esto ha llevado a nuestra institución a una dimensión muy importante, con una gran diversidad de programas. Por supuesto que aún estamos en una transición con respecto al proceso de descentralización de las situaciones de responsabilidad penal adolescente. Más allá de la creación del Inisa, durante todo este año hemos generado un proceso de trabajo de transferencia de aspectos que permitan el fortalecimiento de la institucionalidad. Esto ha llevado a una realidad organizacional de alta complejidad.

Ante la dimensión de la institución y la fragmentación de distintos programas que dan respuesta a diferentes problemáticas, desde la Administración anterior se visualizó la necesidad de generar un cambio organizacional acorde con los cometidos normativos, aspectos que tienen que ver con efectivizar, cada vez con mayor calidad, las políticas públicas en la infancia y la adolescencia. Este proceso de trabajo, que comenzó en 2012 y que fue productor de instancias que crearon documentos muy importantes, porque tuvieron como protagonistas a las áreas institucionales, permitió que en la Administración anterior se llegara a un acuerdo con el sindicato sobre la adecuación organizacional. Cuando asumió este directorio eso se encontraba en las primeras etapas de definición, por lo que asumimos nuestras funciones debiendo adoptar definiciones con relación a la continuidad de los procesos de cambio en la institución.

En ese sentido, fuimos acompañados por la Agencia de Gestión y Evaluación, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y por la Oficina Nacional del Servicio Civil, que sigue acompañando el proceso de readecuación institucional.

La primera etapa también estuvo centrada en los primeros meses de nuestra gestión, en el año 2015. Eso dio como resultado este documento, que establece las bases de la readecuación institucional del INAU, que no es un fin en sí mismo, sino que está sostenida y consolidada a partir de la necesidad de cambios profundos en la mejora de la calidad de las políticas de infancia y adolescencia.

Cuando asume este directorio, define seis ejes estratégicos. El primero, vinculado con la protección integral a la primera infancia, en el marco del sistema nacional integrado de cuidados; el segundo, el derecho a la vida en familia y el fortalecimiento de las parentalidades; el tercero, la vida libre de violencia para niños, niñas y adolescentes; el cuarto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, central para el desarrollo de las políticas; el quinto, el acceso a los bienes culturales, espacios públicos y derecho a la ciudad, y el sexto, el apoyo a todo el proceso de descentralización del sistema de responsabilidad penal adolescente.

Estos seis ejes estratégicos dieron marco a lo que fue nuestra presentación en el Parlamento sobre la defensa del presupuesto quinquenal y también dio el marco a aspectos centrales reflejados en las decisiones que se toman en torno a las prioridades del desarrollo de las líneas de trabajo.

El proceso de readecuación es un proceso de cambios, continuidades y compromisos -no me voy a extender en los componentes que sustentan este plan-, pero básicamente tiene que ver con la necesidad de adecuar esta institución a un cambio de paradigma en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y, fundamentalmente, de los avances que ha tenido nuestro país en la legislación. Se trata de un cambio de paradigma de una institución tutelar, a una institución sostenida en la protección integral, teniendo a los niños como sujetos de derecho. Esto necesariamente tiene que ver con los paradigmas hacia los cuales dirigir el trabajo en la infancia y adolescencia, que deben tener una expresión en el marco estructural y organizativo de una institución que aún tiene pilares generados en el Código de 1934, con una base tutelar importante. Esto de alguna manera atraviesa la cultura organizacional y es lo que estamos tratando de revertir en este proceso para generar condiciones acordes a la realidad de la niñez y la adolescencia.

Esto también implica la necesidad de generar aspectos vinculados a la mejora de los sistemas de información, a la posibilidad de evaluación y monitoreo de las políticas, y a la generación de conocimientos que alimenten y retroalimenten el desarrollo del trabajo permanente con los niños y los adolescentes. En este marco y en el proceso de readecuación se definieron los principios orientadores vinculados con la necesidad de que la institución tenga condiciones para llevar adelante sus mandatos de rectoría, provisión de servicios y explotaciones, que son la base de la atención a lo largo y ancho del país.

Hay otro aspecto que está vinculado a la necesidad de generar una unidad programática. Está sustentado en un elemento que es base y principio orientador, que tiene que ver con la descentralización y territorialización de las políticas de infancia y adolescencia, es decir, los niños y sus familias que están en el territorio. Es necesario atravesar esta readecuación con un enfoque de derechos que dé posibilidades a la integralidad de las políticas y los programas, que genere la desconcentración y descentralización administrativa. Es una institución altamente burocratizada. Son aspectos que generan elementos de complejidad en la gestión. Estamos en una profunda revisión en los aspectos de gestión administrativa, generando nuevos recursos de responsabilidad y delegación para la toma de decisiones. En ese sentido, se han definido procesos en relación a la reestructura organizacional. No sé si alguno de ustedes conoce el organigrama institucional que precede a esta readecuación, pero si uno lo visualiza, ve que es una institución con niveles importantes de ingobernabilidad por la forma en que se han generado las líneas de programa, que no se comunican, que generan dificultad en torno a la continuidad de los procesos y trayectorias de los niños.

Por este motivo, se toman algunas definiciones importantes en el proceso de readecuación. En primer lugar, realizar la estructura organizacional a partir de los ciclos vitales. Esto genera una primera decisión, que tiene que ver con que la institución pase de tener servicios dirigidos a la primera infancia, clubes de niños, centros juveniles, a tener programas que, dentro de un eje que llamamos la Subdirección General Programática, defina mecanismos que efectivamente unifiquen los distintos servicios que tiene el INAU, que le den orientación a través de la supervisión unificada, tanto para las respuestas del sistema de gestión directa -mal llamado sistema oficial-, como del sistema de convenios. Como ustedes saben, nuestra institución atiende a alrededor del 70% de los niños y adolescentes a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil. Históricamente, esto funcionó a través de la División Convenios y de otras divisiones que se generaron para el sistema de gestión directa, con una comunicación interna muy difícil. La creación de la Subdirección General Programática y la definición de los programas por ciclo vital logran la unificación de los aspectos vinculados a las líneas políticas. En la

Subdirección General Programática se incluyen aspectos que permiten el seguimiento y monitoreo de las políticas que se llevan a cabo respecto a la infancia y adolescencia, lo que es vital para la institución.

Asimismo, se crean dentro de la Subdirección áreas vinculadas al programa de familias y cuidados parentales, y a las respuestas de las intervenciones especializadas. Consideramos que estos dos programas son transversales. El programa de familias y cuidados parentales da orientación al sistema de protección integral de veinticuatro horas, con distintas modalidades de intervención, a través del programa de acogimiento familiar, de las adopciones y del sistema de protección de los hogares de INAU, que estamos en proceso de fuerte revisión. En ese sentido, con la creación de la Subdirección General de Gestión Territorial, y en consonancia con lo que decíamos anteriormente y con los principios orientadores, hay aspectos que logran, desde la estructura organizacional, generar un cambio importante en lo que implica el diseño de cada uno de los departamentos del país, a través del fortalecimiento de lo programático, de las áreas de administración y de una organización que intenta dar unicidad al trabajo que se realiza hoy a nivel del territorio.

El elemento más importante -y tal vez el más trascendente- del proceso de readecuación institucional es la creación de la Dirección Departamental de Montevideo. La capital atiende a cerca del 60% de la población del INAU y, hasta el momento, no tenía dirección departamental. Esto hizo que la institución funcionara a nivel del departamento en seis divisiones, que hoy desaparecen para crear las áreas de programa a imagen y semejanza de las que acabamos de presentar. En ese sentido, la creación de la Dirección Departamental de Montevideo da oportunidad de un profundo cambio en torno a lo que tiene que ver con la descentralización del trabajo de la institución a través de cada uno de los regionales, delegando paulatinamente, descentralizando, desconcentrando líneas de programas al territorio. En este sentido, también hay un profundo cambio en los aspectos vinculados con la gestión administrativa y estamos en un importante proceso de revisión. Hemos generado áreas que consideramos van a ser pilares de procesos futuros. Por ejemplo, hemos creado el área de gobierno electrónico, que es algo absolutamente nuevo para la institución y vital para tener un organismo con sustento importante. Para que se den cuenta del atraso que tenemos aún hoy en INAU, les informo que hemos identificado cuarenta y un ejes de proyectos dentro del gobierno de información que estamos trabajando con Agesic. Esto es fundamental porque va a permitir fortalecer y potenciar el seguimiento y la evaluación del desarrollo del trabajo en los distintos programas que lleva adelante la institución.

También estamos definiendo algunos aspectos en torno a las áreas del esquema de alta conducción. Estamos trabajando para que este Directorio y los que sigan tengan mejores condiciones para desarrollar su actividad.

Actualmente, el Directorio de INAU está desbordado por situaciones vinculadas con aspectos administrativos y con las emergencias. Por esa razón, es necesario que el Directorio efectivamente pueda delegar procesos de gestión para tener elementos sustantivos y tiempos para analizar y discutir las políticas de infancia y de adolescencia. A estos efectos se crea el Área de Planeamiento Estratégico y Presupuestal y se reorientan áreas de la institución. Además, se propone la creación del Área de Evaluación y Monitoreo, pero todavía no se ha concretado porque el proceso de la readecuación es de mediano y largo plazo. Nos parece importante que este proceso que progresivamente se está instalando lleve a un cambio de la Ley Orgánica de INAU, que será uno de los ejes de nuestra gestión.

Consideramos que este proceso tiene que dar cabida a una institucionalidad que realmente tenga pilares fuertes, porque la Ley Orgánica de INAU -definida por el Código de la Niñez y la Adolescencia y, posteriormente, fue modificada- en la actualidad no da cuenta de las complejidades y las necesidades de las líneas de trabajo de la institución.

Vamos a proporcionar a la Comisión el material que hemos traído.

Si el señor presidente me permite, voy a ceder la palabra al director Dardo Rodríguez para que presente el programa de acogimiento familiar.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Dardo).- Considero esta reunión como la continuidad de la que tuvimos hace muy poco. En esa oportunidad surgieron algunas preguntas, pero no las pudimos responder por razones de tiempo y de la propia agenda de la Comisión, que además había sido convocada para analizar un tema muy específico.

Recién acaba de señalar la señora presidenta que en el marco de este proceso de transformación se han priorizado en este período, además del conjunto de competencias que tiene la institución, seis áreas estratégicas que son clave para poder transitar este proceso de cambio. Son áreas clave desde la perspectiva de las necesidades de los niños y las niñas y no solamente desde la perspectiva de la institución.

Una de esas áreas priorizadas -que tuvo su correlato en el momento de la elaboración de la ley de presupuesto que se aprobó para el organismo- es el eje estratégico vinculado con la creación del programa de cuidados parentales. Consideramos que hay varios fundamentos para priorizar esto, pues es un tema muy urgente. El INAU es la institución principal en el sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes; es el órgano rector, pero no es el único que tiene que ver con un sistema de protección integral, ya que hay otros actores que juegan su papel. Y en esto queremos poner énfasis porque a veces se dice que es el INAU el único organismo que debe garantizar los derechos, pero en realidad la institucionalidad implica a otros actores. En todo caso, nuestra institución juega un papel muy central en todo el proceso de protección de derechos.

Por lo tanto, es un desafío de primer orden para la institución dar respuesta a una situación que ha sido muy crítica, tal como lo planteé en la sesión anterior. Como sabemos, las cifras cambian todos los días, pero las alteraciones no son significativas. Hoy, tenemos alrededor de 4.100 o 4.200 doscientos niños y niñas y adolescentes de cero a dieciocho años que, por alguna razón, tienen que estar vinculados institucionalmente con INAU. De ellos 2.778 están en hogares de tipo institucional de veinticuatro horas y 1.375, en familias con las distintas modalidades de acogimiento familiar que la institución tiene, que luego voy a describir. Esta es una cifra muy importante en relación con la población que tiene el país. De hecho -creo que también lo señalé en la anterior sesión-, hemos sido observados a nivel internacional y hemos sido conminados a desarrollar políticas que cambien esta situación.

La segunda razón para priorizar este tema tiene que ver con el contexto estructural de la infancia y la adolescencia. Todos sabemos que se ha avanzado muchísimo en el país en las últimas décadas en materia de inversión pública destinada a infancia y adolescencia y que se han bajado notoriamente los niveles de exclusión y de pobreza, pero en esa franja seguimos teniendo un núcleo muy duro. Si uno mira los índices de pobreza de los niños, niñas y adolescentes y los compara con los de los adultos, advierte que la inequidad intergeneracional, más allá de que es baja, se mantiene. Seguimos teniendo estructuralmente en el país un problema serio en esta materia; por lo tanto, la institución tiene que dar cuenta de eso.

Por otra parte, también damos cuenta de que en las últimas décadas ha habido un profundo cambio en las estructuras familiares en el país. Sin embargo, se piensa en la respuesta del Estado para un modelo familiar que ya prácticamente no existe, porque se han incorporado nuevos arreglos familiares. Hace dos años, a pedido del Ministerio de Desarrollo Social y del INAU, el sociólogo José Fernández realizó un estudio pormenorizado de la situación de las familias en el país e identificó no menos de trece tipos de arreglos familiares. Nosotros tenemos una legislación y una estructura de respuesta a las situaciones familiares que corresponden a una familia tipo, en la que están el padre, la madre, los hijos, pero hoy existe una gran complejidad de arreglos familiares. Por lo tanto, necesitamos adecuar las respuestas institucionales a esa nueva realidad.

Uno de los elementos contundentes que nos convoca y desafía a realizar un cambio profundo en las respuestas que la institución da ante las situaciones de crisis familiares tiene que ver con el impacto negativo de la internación de niños y niñas. La Academia y los organismos especializados que han estudiado el tema dan cuenta de manera clara y profunda de ello. Por ende, es necesario transformar lo que llamábamos hogares de tiempo completo u hogares de veinticuatro horas en otro tipo de modalidades de cuidado que permitan a los niños, sobre todo a los más pequeños, ejercer su derecho a vivir en una familia.

Más allá de tener un internado con la infraestructura más adecuada de todas y con funcionarios capacitados, eso no sustituye al contexto familiar por la importancia que este tiene en la crianza de un niño.

Estos son los fundamentos por los cuales, en el marco de esta readecuación, se plantea este tema como eje estratégico. Pero no se trata solo de la transformación de la respuesta, sino de incluir el concepto de cuidado parental, que va más allá de la creación de programas y servicios. Sentimos que en la propia sociedad existe la necesidad de que las familias y los adultos que están cuidando niños fortalezcan las capacidades de cuidado. Frecuentemente, en los servicios recibimos demandas de parte de familias que, objetivamente, uno espera que tengan condiciones para fortalecer el cuidado, pero en lo efectivo no las tienen. Ya no se trata de las condiciones materiales o de pobreza las que ponen en juego la calidad del cuidado; al día de hoy esto tiene que ver con otras cosas, como ciertas rupturas desde el punto de vista cultural que impiden a algunos adultos establecer vínculos significativos con los niños y, sobre todo, con los adolescentes, para que estos puedan crecer en contextos saludables.

¿Qué implica el fortalecimiento de las capacidades parentales y cómo se inscribe en el marco de los procesos de transformación de programas? Voy a citar dos cosas muy importantes, entre muchas que implica cada uno de estos dos ejes.

La primera tiene que ver con la transformación de lo que en la jerga uruguaya e institucional llamamos hogares de protección de veinticuatro horas en centros de acogimiento y fortalecimiento familiar. Procuramos que no sea solo un cambio de nombre, sino en la forma en que la institución transforma un modelo de atención basado en el cuidado en un centro de protección en otro fundado en el fortalecimiento de las capacidades familiares y parentales para la crianza. De algún modo, esto implica invertir el objetivo y poner énfasis en que los niños no lleguen a la internación. Por eso, el trabajo a desarrollar implica el fortalecimiento de las familias para que puedan cuidar. La intención es que nuestros técnicos estén más concentrados en transferir y apoyar proceso de fortalecimiento de las capacidades de cuidado y de las capacidades parentales en las comunidades donde están los niños.

No obstante, hay casos en que la familia de origen, biológica, no está en condiciones de cuidar. En la institución tenemos un listado enorme de causas por las cuales las familias pierden las capacidades de cuidado y los niños terminan siendo institucionalizados. Cada caso implica una realidad, una razón y una necesidad específica. Cuando eso ocurre hay que tener respuestas para que, en lugar de pasar directamente a un sistema de internación, podamos incluir a estos niños en otras modalidades de cuidado, como las de acogimiento familiar.

En síntesis, esta transformación implica centrarnos en el fortalecimiento familiar o en la vinculación de esos niños con algunas de las modalidades de alternativa y que, en todo caso, la internación sea un recurso de última instancia y por el menor tiempo posible, especialmente cuando hablamos de niños de cero a siete años, que son una prioridad, ya que de esa etapa de la vida dependerá el desarrollo de las capacidades del niño.

Aclaro que la transformación de los centros no es un objetivo del INAU, sino que se viene llevando a cabo desde el período anterior. Es un programa que tiene dos años de implementación y ya se han realizado pruebas piloto. Ya tenemos muchos centros que están incorporando la nueva modalidad que mencioné. Inclusive, para este período proyectamos llevar este modelo a una cantidad importante de centros.

Por otro lado, no se trata solo de la atención directa al adolescente o al niño, sino de la prevención. En este sentido, es importante poner en juego todos los recursos que la institución tiene. En algún momento mencioné que el INAU está presente en unos mil puntos del territorio y la presidenta me corrigió, porque ya estamos cerca de dos mil centros, y estos cuentan con sus respectivos equipos técnicos. Me refiero a los centros CAIF, a los centros diurnos, a los hogares de protección de veinticuatro horas, a los clubes de niños, a los centros juveniles, a los técnicos y a los centros de protección de derecho, entre otros que brindan una enorme cantidad de servicios. Por lo tanto, cubrimos prácticamente todo el territorio, inclusive, en zonas rurales muy alejadas. La institución debe tener en cuenta esos recursos para trasmitir esta idea a los propios técnicos y a los trabajadores, a efectos de que trabajen en la línea de prevención de la internación de los niños y en el fortalecimiento de las capacidades parentales.

No me voy a referir a la instancia de la adopción, porque es la última instancia de un proceso en el que, en todo caso, hemos fracasado en la consecución de lo que el Código nos mandata, que es evitar que los niños salgan de su contexto de origen y familiar. Ese es nuestro primer objetivo y no solo ético, porque legalmente estamos obligados a hacer todos los esfuerzos para que los niños no sean separados de sus familias de origen. Después de que uno llega a la conclusión de que la familia biológica no tiene condiciones para asumir esa crianza se recurre a la adopción, que es el último recurso, ya que implica un cambio hasta en la identidad del propio niño.

En el INAU tenemos siete modalidades de acogimiento. Tratamos de adecuar la respuesta institucional a las necesidades y también a la corresponsabilidad de la sociedad, que es un factor importante. Es decir, no es un tema solo de la institución; no se trata de que cuando hay una situación de crisis familiar la única respuesta sea enviar a los niños al INAU o judicializar el caso. Hay un conjunto de actores que están alrededor de ese niño -la familia cercana, la comunidad en la que vive, algunos adultos significativos para él, que no son familiares pero que pueden jugar un papel muy importante en su cuidado y crianza- y, frente a una situación que es de por sí traumática, como la separación de su familia de origen, buscamos respuestas lo más cercanas posible a sus afectos, a fin de que el cambio que se produzca sea lo menos traumático posible. Por eso se desarrollaron varias modalidades de acogimiento familiar, que van de lo más cercano al niño, niña o grupo de hermanos, a lo más lejano.

Nosotros tenemos una modalidad que llamamos familia extensa, que está conformada por aquellas personas que se pueden hacer cargo de la crianza y el cuidado de un niño o niña; esta modalidad se caracteriza por el parentesco de consanguinidad.

Además, existe la familia ampliada, que es otra modalidad en la que también entra el parentesco o las relaciones por afinidad; en este marco, puede hacerse cargo del niño un padrino o una persona allegada a la familia.

Cuando no encontramos ninguna de estas alternativas cercanas al niño o a la niña, vamos en busca de una familia que no tenga vínculo. A esta modalidad la llamamos familia ajena al vínculo; aunque la expresión no nos gusta mucho, no hemos encontrado otra para denominarla.

Existen otras posibilidades, definidas de acuerdo con los perfiles de los niños y niñas. Hay familias especializadas en niños más pequeños, que requieren de cuidados muy específicos, y otras que atienden a niños con determinadas condiciones de salud o distintos grados de dependencia. Son familias que cuidan niños con diverso tipo de discapacidades; en esta modalidad hay mucha heterogeneidad.

Contamos, asimismo, con la modalidad de familias de atención permanente. Aquí se podrá preguntar por qué hay familias en un programa de acogimiento familiar permanente cuando está el instituto de la adopción. Lo que pasa es que hay niños y niñas que, a pesar de que existe una lista de espera en el listado del registro único para adoptantes, no encuentran una familia que se haga cargo de ellos -la licenciada puede desarrollarlo más adelante- ; por lo tanto, el Instituto tiene que dar respuestas. Eso deriva en niños que tienen largas permanencias y, en algunos casos, en un vínculo institucional de por vida. Los legisladores que tienen más de un período aquí nos habrán escuchado decir que tenemos a casi mil personas adultas internadas en la institución. Estamos hablando de que tenemos algo más de dos mil internados en hogares de tiempo completo y mil y pico de adultos, inclusive adultos mayores, que fueron niños que ingresaron al sistema, no lograron reinsertarse en ninguna alternativa familiar y permanecieron en la institución.

También está el sistema de familias de atención parcial, una modalidad que hemos trabajado con menos intensidad en el último tiempo, pero que queremos incorporar. Hay niños que necesitan cuidado por determinadas horas del día, no necesariamente las veinticuatro horas y, por lo tanto, no necesitan ir a residir a una familia. Esto sucede porque sus padres tienen largas permanencias en el trabajo o porque necesitan que los ayuden a estudiar. Esta modalidad de cuidado parcial durante el día se ajusta a las necesidades de esos niños.

Tenemos algunos apoyos económicos; lo digo porque esta es una pregunta que generalmente nos hacen. Nosotros no pagamos por el cuidado del niño como si fuera un trabajo. En realidad, apelamos al principio de la corresponsabilidad y la solidaridad, sobre todo cuando están en las familias, y evaluamos las condiciones materiales que esa familia que va a cuidar tiene. A veces la familia no requiere de apoyos -se hace cargo con sus medios-, pero hay algunos casos en los que incluir a un niño implica la desestabilización del presupuesto familiar. Por lo tanto, tenemos, legalmente -porque este Parlamento lo ha aprobado de esa manera-, un beneficio que va a de una a cinco bases de prestaciones y contribuciones, según las características y necesidades de ese niño; se tiene en cuenta si es un bebé, si tiene una discapacidad, el lugar donde está, etcétera. En muchos casos, además de las prestaciones que se transfieren por niño, hay algunos apoyos complementarios que tienen que ver con tratamientos, con aportes para el estudio y otras prestaciones que se le brindan a la familia.

Termino exponiendo sobre algunas cosas que ya están funcionando en el marco de este nuevo modelo. Acabamos de crear formalmente el Programa de Cuidados Parentales y Fortalecimiento Familiar, si bien se había trabajado el año pasado a través de un comité específico dentro de la institución. También hemos creado una unidad de valoración de familia. Si bien cada familia postulante necesitaba pasar por un proceso de evaluación que determinara sus capacidades de cuidado y si se ajustaba a la necesidad de los niños en cuestión, hoy tenemos una unidad fortalecida en términos de recursos y criterios técnicos para hacer la mejor valoración posible, y el fortalecimiento y unificación de los criterios de supervisión, lo que es sumamente importante porque INAU no pierde la responsabilidad del cuidado de esos niños cuando los envía, los transfiere o los deriva a una familia de acogida. Por ende, la institución necesita tener una presencia muy activa en el monitoreo de esa situación. En este sentido, la supervisión juega un papel fundamental y en estos casos tiene que ser muy especializada, porque a un niño que está las 24 horas del día los 365 días del año un supervisor lo va a ver una vez por semana o dos veces al mes, más allá de la visita a la familia. Entonces, este profesional debe tener una mirada muy aguda, que nos permita ver la calidad de ese cuidado y si existe algún episodio que requiera un apoyo adicional o alguna irregularidad en la crianza de los niños.

Los programas piloto ya se terminaron y nos dejaron un aprendizaje que hoy se transformó en un conjunto de herramientas -nosotros les llamamos "cartillas"- de apoyo a los centros para iniciar este proceso de transformación. En varios departamentos del país y en algunos centros de Montevideo ya se está consolidando este proceso de transformación de hogares de veinticuatro horas en centros de acogimiento y fortalecimiento familiar.

Dejo por aquí; tal vez podamos profundizar luego en algunos aspectos.

SEÑORA MONTANER (Susana).- Agradezco la presencia de la delegación. Lo que están exponiendo acerca de los cambios que se proyectan para el cuidado y atención de la infancia también lo manifestaron en la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda. Realmente nos complace escuchar muchos de estos cambios anunciados, pero con respecto a algunos otros tenemos dudas y quisiéramos aclararlas.

Sé que nos ha llegado un material muy rico, pero, lamentablemente -quiero hacer hincapié en esto para las próximas convocatorias-, quienes somos legisladores del interior estamos lejos y venimos los días en los que concentramos el trabajo en Montevideo. Por eso, yo me hice del material que ustedes enviaron en el día de ayer justo antes de llegar aquí. Entonces, tal vez algunas preguntas que haga estén respondidas en dicho material, pero, como dije, me hice de él al momento de entrar a la Comisión.

Naturalmente, la intención de ustedes, como la nuestra, es la protección de la infancia más vulnerable y desamparada. Dijeron que se busca no eliminar los centros de atención de veinticuatro horas, que van a tener que seguir existiendo por las situaciones graves y urgentes que mencionó el director, reducirlos al mínimo o transformarlos en centros de acogimiento familiar orientados a asegurar la vida de los niños en familias previamente escogidas a estos fines. Por lo que veo, se ha llamado a familias interesadas en recibir a estos niños; nosotros creemos que deben ser especiales y, por lo tanto, que debe existir un proceso de selección estricto. También hay que considerar que no existe una expectativa de adopción por parte de esas familias; por lo tanto, creo que tanto las familias de acogida como el niño deben saber exactamente cuáles son los límites y que no van a seguir juntos por siempre.

Por todo esto, me interesa hacerles algunas preguntas concretas: ¿cómo se seleccionará a las familias?, ¿qué requisitos deben cumplir?, ¿cómo se las apoyará en el

día a día?, ¿cómo se las evaluará? Esto me preocupa porque recientemente tuvimos noticias de una niña de catorce años en situación de amparo que quedó embarazada; el caso de Mía fue público y notorio.

Además, quisiera saber cuál será el tiempo máximo de permanencia del niño con esa familia. Y si el niño debe retornar en algún momento a este régimen, ¿volverá a la misma familia que ya lo tuvo, contuvo y conoce, o pasará a una y a otra en forma alternativa? ¿La familia será cercana a los lugares donde el niño tiene su entorno -por ejemplo, donde está la escuela- o habrá para el niño un cambio en ese sentido? Creo entender que el director dijo que tratarían de que no se alejaran de su entorno y que habría un abordaje simultáneo de la familia del niño y de la familia de acogida, así como también algunos trabajos coordinados con el Mides a través de programas como Cercanías o Uruguay Crece Contigo. Y esta es una de mis preocupaciones porque el Mides nos ha demostrado no ser muy eficiente en algunas acciones, tampoco tener mucha sensibilidad, por ejemplo, con la vulnerabilidad de los ciegos, ni eficiencia para las habilitaciones y control de las residencias de ancianos.

¿Cómo se trabajará con la familia de esos niños? ¿Se va a coordinar con el Mides?

A su vez sabemos, como dijo el director, que aunque la pretensión es el acercamiento de la familia al niño muchas veces no es lo mejor ni lo más indicado para que crezca y se desarrolle como un adulto sano en lo físico y psicológico.

Pido disculpas porque, lamentablemente, tengo que retirarme. Si el señor presidente lo permite, dejaré planteadas algunas preguntas sobre adopciones cuyas respuestas leeré luego en la versión taquigráfica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer una aclaración. En la comparecencia anterior, el Directorio del INAU entregó en tiempo y forma la documentación a la que la señora diputada hizo referencia. No todos la recibieron porque secretaría tuvo algunas dificultades para enviarla.

SEÑORA MONTANER (Susana).- La información llegó ayer a mi despacho. Como no mantuve contacto no sabía que hubo dificultades.

Nos preocupan las adopciones; sin duda, el Departamento de Adopciones no funcionó debidamente, pero no fue por una cuestión burocrática, de recursos o de cultura, en gran medida se trató de las personas. Celebramos los cambios y esperamos que se sumen nuevas acciones para mejorar la situación.

Tenemos algunas preguntas respecto a los cambios legales introducidos en 2013. Me refiero a la Ley Nº 19.092 de 17 de junio de 2013, que modificó los artículos de la Ley Nº 18.590, de 2009. Al respecto, quisiera saber si se está cumpliendo con los plazos legales que establece la nueva normativa y, específicamente, si el INAU comunica al juez la situación de vulnerabilidad del niño dentro de las veinticuatro horas que estableció la ley.

¿El Poder Judicial cumple con el plazo de cuarenta y ocho horas para disponer medidas provisionales de guarda?

¿Se cumplen los plazos de cuarenta y cinco días en caso de menores de dos años, y de noventa días en caso de mayores para resolver la situación del niño?

¿Existe registro de incumplimiento de los plazos? ¿Ha habido sanciones en caso de que no se hubiera hecho?

Quisiera saber qué soluciones efectivas, reales, perceptibles dio la nueva ley a esos niños en diversas situaciones como, por ejemplo, de abandono inicial, ubicación provisoria y, llegado el caso, de adopción. ¿Estos niños fueron ubicados exitosamente ya sea con su familias de origen u otra? ¿Cuántos han sido separados definitivamente de ellas?

En suma, ¿la ley dio los resultados buscados o resultó insuficiente? ¿Las adopciones de acuerdo a la ley se agilizaron?

Acá se dijo que hay 4.150 menores que necesitan protección o amparo las veinticuatro horas del día durante los siete días de la semana y tengo entendido que dos tercios, 2.800, están aún institucionalizados o pasan meses en el Pereira Rossell, la opción menos recomendable. Solicito que, si es posible, brinden la cantidad de niños que están en esta situación y cuántos están institucionalizados.

No tengo ninguna duda de que el bien supremo a defender es el interés del menor, pero quisiera saber -sé que me van a contestar que el trámite de las familias adoptivas corre por otro carril- cuántos padres con voluntad de adoptar niños integran el registro, cuántos están en proceso de ser agendados y cuántos técnicos hay destinados a esta tarea. Asimismo, quisiera saber cómo se les comunica si el trámite fue rechazado y si se les brinda alguna contención emocional porque estamos hablando de seres humanos que están buscando constituir una familia amparando a estos niños.

Tenemos algunos datos que quisiera saber si son ciertos. En 2001 se llegó a cuarenta y cinco adopciones. El año que registró más adopciones fue 2013, con ciento quince; en 2014, el número de adopciones bajó a ciento nueve; en 2015, hubo ochenta y hasta el 31 de mayo de 2016 se habrían registrado veintiuna adopciones.

Escucharé las respuestas durante esta media hora porque debo retirarme. Las otras las leeré en la versión taquigráfica.

SEÑORA MATIUADA (Graciela).- Agradezco la presencia de autoridades del INAU para hablarnos acerca de las acciones que se están llevando adelante. De más está decir que se trata de un tema sumamente sensible y esta Comisión no debe escapar a cuestiones como esta; se siente movilizada por lo que ustedes nos trasmiten.

En lo que tiene que ver con los números y las proyecciones que nos cuentan, hay una franja de niños que más allá de la falta de sus familias, del abandono, de distintas circunstancias, tienen serias dificultades de retraso. ¿Hay algún plan especial? ¿Hay un seguimiento especial? ¿Cuál es el seguimiento que hacen los técnicos del INAU y en qué consiste?

SEÑORA SCARONE (Beatriz).- Voy a comenzar por contestar las preguntas que ha formulado la señora diputada Montaner sobre familias ajenas -nomenclatura que se utiliza a nivel internacional en temas de acogimiento familiar-, las que no tienen lazos de consanguinidad ni conocimiento alguno con el niño, aquellas con las cuales la sociedad asume la corresponsabilidad en los cuidados de esos niños junto al Estado, responsable máximo de estas medidas de protección.

El Instituto trabaja fundamentalmente para que los niños estén en su entorno familiar. Esto quiere decir que en algunas instancias el niño podrá no estar con sus progenitores, pero sí con un tío, primo, abuelo o hermanos mayores. De esa manera, el Instituto tiene mayor cantidad de niños integrados con seguimiento y acompañamiento en familias que llamamos extensas; el mayor número está bajo este sistema. La proyección de cualquier sociedad que quiera lo mejor para sus niños será que estén en familias extensas y no en ajenas porque el niño conoce a los integrantes. Se acompaña a las

familias extensas y se procede a una evaluación para saber si pueden asumir los cuidados, dependiendo de la situación que haya motivado el ingreso del niño a una medida de protección. Las mayores dificultades se presentan cuando hay situaciones de violencia doméstica porque no siempre están las garantías para que ese niño esté con otro miembro de su familia debido a que la persona que ejerció esa violencia está próxima. Por lo tanto, es importante hacer esas evaluaciones.

La mayor dificultad se da fundamentalmente en lo que decía el director, en el porqué las familias pierden el cuidado: muchas de ellas por situaciones extremas vinculadas a adicciones, patologías psiquiátricas, violencia doméstica o, directamente, porque consideraron no continuar con el cuidado de ese hijo o de ese niño que acaba de nacer y deciden delegar la maternidad o paternidad. Esos son casos claros para la adopción.

En lo que hace a familias de cuidado, fundamentalmente tiene que ver con familias ajenas. Hay un acompañamiento del Instituto en la integración de ese niño, que debe evaluar la situación, informar al juez qué está sucediendo en ese aspecto y proporcionar a las familias las apoyaturas necesarias para los cuidados. Debe articular con otros organismos en lo que sea necesario -en temas de vivienda, de tratamientos o abordajes puntuales en materia de salud, etcétera- y acompañar en este proceso de fortalecimiento y cuidado que unas veces puede ser puntual y otras para el resto de la vida, pero con acompañamiento y estrategias pautadas por los equipos de trabajo, porque no se va a asistir hasta que el niño tenga dieciocho años. La idea es que la familia pueda fortalecerse y obtener esa capacidad de cuidado; si no, no existiría la posibilidad de cuidar.

Estamos hablando siempre de familias extensas; entonces, la evaluación está a cargo de los equipos que trabajan las situaciones. Pueden ser equipos que se encuentran en territorio. Por ejemplo, surge la situación de un niño que tiene dificultades en su cuidado. Hay una intervención judicial por equis motivo. La medida de protección implica: ¿hay actores significativos en su familia para poder cuidarlo? Perfecto; que el Instituto acompañe. Si no existen, corresponde una medida de protección. La idea es evitar la internación y, entonces, se va hacia la reconversión de los hogares. Para esas situaciones es importante contar con familias que no tengan ningún tipo de lazo pero sientan que tienen la capacidad de cuidar temporalmente, en forma transitoria, a un niño hasta que se resuelvan las situaciones que ameritaron que tuviese que ser separado.

Disculpen si me extendí antes de dar la respuesta solicitada pero me parecía importante hacer esta aclaración. El Instituto tiene protocolos de intervención en los equipos técnicos que se dedican específicamente a la divulgación de esta modalidad de atención y protección a los niños. La forma de convocatoria a nuevas familias es a través de campañas en los medios masivos -estamos próximos a una- o simplemente de comunicación en distintos lugares de nuestro país que tienen que ver con acercamientos de los equipos a organizaciones no gubernamentales y a lugares donde se suelen nuclear personas que tienen el interés y las ganas de estar apoyando.

En ese sentido, se hacen campañas de captación de familias, que pasan por procesos de información en los que claramente se les explica para qué se están postulando: al cuidado de un niño por determinado tiempo; con qué responsabilidades; con qué apoyaturas; con qué seguimientos; con qué posibilidades; con algunos principios que no se discuten como el mantenimiento -siempre que sea adecuado para el niño- del vínculo con su familia de origen, que no todas las personas están en condiciones de asumir.

De esas primeras entrevistas de información se continua avanzando hacia entrevistas de evaluación, que tienen una instancia en contexto domiciliario como para saber dónde vive la familia, quiénes son los miembros, si viven personas mayores, si viven hijos de la familia, etcétera. Todos los miembros de la familia son vistos en esa instancia de entrevista y si no, son convocados. Tiene que haber un acuerdo entre todos los miembros de la familia para postularse a ser familia de acogida. Luego, vendrá un proceso de evaluación puntual de las personas que van a ser responsables de ese núcleo familiar. En general, suelen ser mujer y hombre de esa familia, que pueden ser pareja, o una persona sola que ha resuelto ser familia de acogida.

Esas instancias de evaluación están a cargo de los profesionales psicólogos y trabajadores sociales. Luego de esa evaluación se aplica una de las herramientas que se ha tomado para sistematizar en Uruguay, que tiene muy buenos resultados en España, donde se utiliza para los mismos temas. Se trata del test Cuida, que es de fácil aplicación y se puede hacer en forma grupal. Consiste en que las personas contestan unas preguntas y las respuestas son volcadas a una base de datos que nos puede aportar los perfiles de capacidad de cuidado de las familias, esas cosas que, a veces, no pueden detectarse en una entrevista.

Las personas son evaluadas para ingresar al sistema o directamente puede que no tengan las capacidades. Se les realiza una entrevista de devolución para potenciar los aspectos positivos que se vieron en esas familias para la aceptación en el sistema y se les explican las instancias siguientes, que serán de capacitación con otras familias. Aquellas a las que no se les encuentren condiciones para asumir esta tarea también reciben una explicación de los motivos.

Como bien decía el director, esto ya está visto en un proyecto piloto que duró dos años; o sea que se utilizaron este tipo de herramientas y formas de abordaje. Ahora, ya están trabajando en esta modalidad de centros de acogida siete hogares, priorizando siempre a los más pequeños, que ya tienen asociadas familias ajenas y, evidentemente, tienen asociadas las familias extensas, porque sobre eso no cabe ningún tipo de dudas. Se ha avanzado también a los niveles de supervisión de estos centros con el objetivo de seguir la situación niño por niño en esas familias. A partir de esta nueva campaña, pensamos poder ampliar la respuesta para reducir al máximo la cantidad de niños que se encuentran en instituciones residenciales para que tengan una atención personalizada y con cuidados.

¿Cuál es el tiempo de este acogimiento? En principio, no mayor a un año o año y medio. Siempre se está trabajando para que el tiempo sea el menor posible, a fin de evitar que se establezca una situación de vínculo afectivo tanto del niño como del adulto. De todos modos, trabajando en este acompañamiento y teniendo muy fuertemente la presencia de la familia de origen, los niños, la familia de acogida y la familia de origen tienen claridad en este sentido. Hay que trabajar mucho con la familia de origen en esto de que "hay otro que está cuidando a mi hijo y me lo va a sacar". Ese tipo de cosas también suceden y hay que trabajar con esos tres actores que son claves.

Hay situaciones que son más fáciles de resolver, donde la evaluación es clara y vamos apuntando a ciertas líneas estratégicas para el retorno del niño a su familia de origen con determinadas apoyaturas. En ese caso los procesos son más cortos. Hay otras situaciones en que está claro que los progenitores han perdido la capacidad de cuidado y no hay otros referentes en la familia, entonces, se produce la instancia de comunicación al juez para solicitar la condición de adoptabilidad del niño. Allí, el proceso es judicial y corre de acuerdo con los tiempos judiciales necesarios a la hora la toma de decisiones; son los procesos que después terminan en adopción. Hay otros tiempos -que,

a veces, son los más difíciles- cuando están dadas las condiciones afectivas pero existe otro tipo de vulnerabilidades en las familias y se necesita la intervención de otros actores de políticas públicas, lo que dificulta la decisión y hace que el tiempo sea mayor.

SEÑORA MONTANER (Susana).- Si el niño debe volver a estar bajo este régimen, ¿irá con la misma familia que lo contuvo y conoce o pasará a otra? Creo que eso es importante, sobre todo por la estabilidad emocional del niño.

SEÑORA SCARONE (Beatriz).- Podría decir -arriesgando mucho pero valiéndome del conocimiento que tengo del Instituto- que hoy en general, si los niños se encontraron en acogimiento familiar y retornaron a sus familias de origen, las familias no vuelven a perder la capacidad de cuidado y no suelen retornar al Instituto. Sucede, a veces, en las situaciones de mayor complejidad o cuando los niños son más grandes. La capacidad de cuidado de la familia puede estar limitada cuando el niño es pequeño y no en otra edad, pero luego, durante el tránsito de la crisis adolescente, que no es de un solo lado, a veces las dificultades de los adultos para poder entender a los adolescentes lleva a los reintegros institucionales. Y allí ya no hablamos más de acogimiento familiar. Es muy difícil que los adolescentes estén en una instancia de acogimiento familiar. Por lo general, son aquellos que ya han estado desde pequeñitos. Igualmente, en esos casos las situaciones se dan uno a uno. Las situaciones de las personas por suerte, diríamos, son únicas e irrepetibles. Este es otro de los principios que abordan los equipos técnicos. O sea que cada situación puede tener elementos similares o estrategias ya utilizadas y que se pueden utilizar en otra. Pero la situación es caso a caso y se reverá

Evidentemente, siempre se está pensando que las familias asociadas tengan georreferenciación a los centros donde se está trabajando, que estén en esta readecuación con las tres zonas regionales que tiene Montevideo -o que puedan tener en el interior del país- y que estén próximas a las familias de origen, si es lo adecuado; dentro del mapeo de posibilidades y de respuestas que da la sociedad se buscan las mejores alternativas. Siempre la prioridad es que el niño esté cerca de su familia de origen para que pueda seguir vinculándose -si así se ha considerado- y que estas familias tengan el acompañamiento y el monitoreo del vínculo establecido para que el niño no sufra. En caso del retorno del niño a la institución, si la familia de acogida está en condiciones de recibirlo, siempre se va buscar esa prioridad.

SEÑORA MONTANER (Susana).- Una de las respuestas pendientes es si los plazos de la nueva normativa serían cumplidos.

Quisiera saber si cuando el INAU comunica al juez la situación de vulnerabilidad del niño dentro de las veinticuatro horas -como lo dice la nueva ley-, el Poder Judicial cumple con el plazo de cuarenta y ocho horas para disponer medidas de guarda. ¿Se cumple con el plazo de cuarenta y cinco días para menores de dos años y de noventa días para los mayores? Por otra parte, ¿existe registro de incumplimiento de estos plazos? ¿Hay sanciones en caso de que no se cumplan? ¿Qué soluciones efectivas reales perceptibles dio la nueva ley a estos niños en distintas situaciones como abandono inicial, ubicación provisoria o adopción, llegado el caso? ¿Cuántos de estos niños fueron ubicados exitosamente con su familia de origen u otra? ¿Cuántos fueron separados definitivamente? En suma, quisiera saber si la ley dio los resultados que buscamos y las adopciones se agilizaron.

SEÑORA LINDNER (Marisa).- Hay un elemento que queremos complementar.

El acogimiento familiar es un proceso que implica un cambio de modelo. Desde el punto de vista institucional, durante todo este período nos hemos acompañado de Unicef, que ha dado apoyos como acompañamiento de consultorías o la posibilidad de realizar

estudios comparados con otros países de la región y el mundo. Las herramientas con las que trabajan los equipos han sido legitimadas. Por tanto, para la Institución es muy importante tener como contraparte una organización de Naciones Unidas que no solo apoya estas líneas de trabajo, sino que también -al igual que otros actores de la sociedad y del Estado- vela por su cumplimiento.

Con relación al acogimiento familiar, como instalación de la nueva modalidad y en la experiencia que lleva adelante nuestra institución, sabemos que ha habido situaciones complejas y otras en las que he tenido que intervenir a partir de críticas. Hay situaciones que se han hecho públicas; este Parlamento ha solicitado informes en varias oportunidades por ello. Sin embargo, básicamente, consideramos que hay una buena evaluación de la experiencia institucional. Estamos hablando de un número muy importante de familias, más de ochocientas, y de más de mil cuatrocientos niños que están en situaciones de acogimiento familiar. La experiencia y la evaluación general de los procesos nos muestran que son altamente positivos.

En los procesos que implican un contacto más directo con los niños, la posibilidad real de visualizar los cambios para un niño que tiene una referencia familiar o un afecto más cercano, muchas veces llegan a la opinión pública o a las instituciones los problemas pero no los aciertos. En este sentido, más allá de las problemáticas en todos los procesos que hacen a las complejidades de las situaciones de más alta vulnerabilidad, ninguna familia de ningún sector social a lo largo y ancho del país está exenta de la posibilidad de contener a la interna de su núcleo familiar situaciones que vulneren los derechos; eso lo vemos cotidianamente en violencia doméstica en los casos de abuso

Realmente, de acuerdo a como está siendo la implantación, a las oportunidades que se generan para los niños y fundamentalmente a los resultados y los procesos de inserción y de sostenimiento de sus trayectorias educativas en los procesos que vinculan a los elementos desde el punto de vista de su desarrollo psicomotriz, consideramos que este es un nuevo modelo al que no solo el INAU sino toda nuestra sociedad debe apostar. Sin duda, hay que fortalecer los mecanismos de evaluación y de cercanía, como decía el director. Este no debe ser solo un programa de acogimiento familiar sino un compromiso de un conjunto de instituciones que rodean a una familia y a un niño. Aquí estamos hablando no solo de otros programa de INAU, de los CAIF, de los Centros Juveniles, de los Centros Diurnos, sino también de las escuelas, de los liceos y de las comunidades. Es decir que en esto también hay una línea fuerte de trabajo de nuestra institución con la convicción de que los procesos de cuidado deben comprometer al conjunto de la institucionalidad y también al conjunto de la ciudadanía. Se trata de generar aspectos para que luego, cuando surjan problemas o violaciones de derechos, haya una comunidad, ciudadanos y ciudadanas, y también instituciones con capacidad para poder denunciar estos hechos.

Ninguna sociedad está exenta de que se generen situaciones de vulneración de derechos. Consideramos importante como elemento de protecció, tanto desde lo externo como a la interna de nuestra institución, que si se generan situaciones de vulneración de derechos no se las naturalice ni se las permita sino que existan mecanismos de denuncia que habiliten la protección necesaria. En este sentido, nuestra institución, también en el marco de la readecuación -también acompañados por Unicef-, está trabajando para actualizar los mecanismos administrativos y aquellos que hacen a la posibilidad de dar respuestas a tiempo en las situaciones de violencia o de vulnerabilidad que se generen dentro de la propia institución. Este elemento ha sido reconocido por Unicef: vamos a ser la primera institución de nuestro país que genere -esperamos que a fin de año- mecanismos que superen los procedimientos administrativos que establece el Decreto Nº 500 para la función pública. Hoy, los mecanismos administrativos para la investigación

de la vulneración de los derechos están dados por mandatos legales y administrativos que no se adecuan a esta necesidad. Este es un aspecto que no está separado de lo que estamos analizando, porque el proceso de evaluación, y luego de sostenibilidad, que el programa de acogimiento tiene que generar, también debe estar regido por mecanismos que aseguren que si se generan situaciones problemáticas que dañen o configuren violación de los derechos de los niños, haya posibilidades de una pronta respuesta, teniendo en cuenta todo lo que implica que la institución responda ante las situaciones que se generen.

Hemos dicho reiteradamente que nuestra institución debe estar abierta, viendo los problemas que se generen y dando respuestas. No debe ser una institución de puertas cerradas, que no se revise, autoevalúe ni mejore sus prácticas. Este es un modelo en construcción, una apuesta que no es novedosa, ya que hay profusa experiencia internacional que señala, orienta y mandata a los países a generar este tipo de modelos que tienen que ver con las posibilidades de que los niños vivan en entornos familiares que les permitan su contención y desarrollo.

SEÑORA MONTANER (Susana).- Si no tienen los datos que solicité, puedo hacer un pedido de informes. Quizás puedan contestar por escrito las preguntas que formulé.

SEÑOR PRESIDENTE.- La señora diputada hizo una serie de preguntas que, por su grado de precisión, tal vez sea más adecuado que el directorio del INAU remita la documentación correspondiente.

Recién se hizo una consideración de carácter general y, seguramente, se va a profundizar, pero no creo que en el marco de la reunión se puedan establecer cifras de resultados, salvo que el directorio las tenga ahora en su poder.

SEÑORA MONTANER (Susana).- Nada mejor que estos intercambios directos para consustanciarnos y tomar los insumos necesarios. Como legisladora, para mí es importante evaluar si esa modificación que llevamos a cabo en 2013 tuvo efectos positivos. Una ley que no tiene los efectos deseados por el legislador puede ser una ley muerta o quedar en un cajón.

Si el directorio no tiene las respuestas, esperaré a que las envíen por escrito. No quisiera quedarme sin ellas porque tienen que ver con la labor legislativa, con la Comisión y con este rico intercambio. Debemos saber si realmente amerita seguir legislando, si con lo que tenemos actualmente se ha progresado o no. Estamos haciendo una evaluación y este es el ámbito propicio.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Dardo).- Me tomé el trabajo de hacer un promedio de las adopciones que se realizan por año. Desde 2001 hasta el año en que se hicieron las modificaciones a la ley, el promedio da cincuenta y tres adopciones por año. En 2010, año de transición entre la legislación antigua y la nueva, solo hubo veintinueve adopciones porque los juzgados tenían dificultad en implementar la ley; todo proceso de transformación requiere un plazo de adaptación. Desde 2011 hasta 2015, el promedio fue de noventa y dos adopciones por año. Hay un cambio bastante importante. Yo no puedo evaluar con rigor científico si la mejora en la cantidad de adopciones obedece a los cambios legales porque sería un tema muy complejo de abordar.

Creo que lo mejor que le puede pasar al país es que los niños no tengan que ser adoptados y puedan vivir con sus familias de origen. Ese es nuestro ideal; estamos todos de acuerdo en ello.

A nosotros nos pasa permanentemente -y supongo que a ustedes como legisladores- que recibimos muchos cuestionamientos, llamados y preguntas con relación

a por qué hay pocas adopciones. Hay un principio muy básico para nosotros, porque el mandato legal es ese, pero quizás el conjunto de la población no lo piensa de la misma manera, sino exactamente al revés: cuando se inicia un proceso de adopción, buscamos una familia para un niño que la está requiriendo. En general, la sociedad se plantea el tema al revés: busca un niño para una familia que está buscándolo, cosa que es legítima. Si alguien, por alguna razón, no ha podido tener su propio hijo, es absolutamente natural y deseable que aspire a ello y que se logre ese encuentro entre una necesidad y la otra. Pero el enfoque con el que trabajamos es exactamente al revés y, a veces, nos cuesta explicarlo. Esto no quiere decir que todas las cosas que hacemos sean perfectas, en los debidos plazos, y que seamos cien por ciento eficientes. Tenemos dificultades. De hecho, estamos incorporando nuevos equipos técnicos para que los procesos sean más adecuados. El hecho de que una familia espere mucho tiempo por un niño no va a cambiar porque seamos más eficientes en el proceso de selección. Lo único que puede cambiar eso es que, en vez de tener un promedio de cincuenta personas en el listado, tengamos ochenta o cien personas, lo que no quiere decir que haya cien niños para adoptar. Hay alrededor de ciento cincuenta niños que hace mucho tiempo están esperando una familia y no encuentran respuesta en el registro que tenemos. Esto es dinámico; siempre están incorporándose nuevas familias, pero no encontramos familias que den satisfacción a ciento cincuenta niños; es un número muy importante.

SEÑORA SCARONE (Beatriz).- La señora diputada Montaner formuló las preguntas rápidamente; quizás me olvide de alguna.

En cuanto a si el Instituto comunica al juez que un niño se encuentra en situación de vulnerabilidad dentro de las veinticuatro horas, en realidad es al revés: el juez es el que comunica que el niño se encuentra en situación de vulnerabilidad, y pide la medida al Instituto. ¿Por qué motivo? El niño está vulnerable por el simple hecho de que se encuentra en una situación que no es la adecuada. Lo detecta cualquier equipo de territorio, pero no puede retirar a un niño de su hogar sin tener una autorización judicial. El Instituto tiene un sistema de protección, pero quien define la medida es el juez. No sé si la señora diputada se refiere a eso.

SEÑORA MONTANER (Susana).- Si el INAU no comunica a las veinticuatro horas, el juez no se entera, porque no está en condiciones de saber por sí solo; no puede actuar de oficio pues no tiene conocimiento.

SEÑORA SCARONE (Beatriz).- Entonces, nos estamos refiriendo puntualmente al artículo 132 del Código de la Niñez y Adolescencia, modificado por la Ley N° 19.092, que refiere a la comunicación. No se trata de comunicación de vulnerabilidad, sino que tiene que ver con comunicar al juez y solicitar las condiciones de adoptabilidad; en veinticuatro horas se le comunica esa situación y el juez cuenta con cuarenta y ocho horas para disponer de la medida en el orden de prelación que establece el artículo: en primera instancia, retorno a su familia de origen…

(Interrupción de la señora representante Montaner)

——El artículo 132 refiere a la separación. Es un organismo protector y, en alguna medida, tiene medidas de protección instaladas que hacen a la separación de los niños.

Los niños son separados de sus familias por determinadas circunstancias, pero no todos se encuentran en condiciones de adoptabilidad.

En lo que refiere a la condición de adoptabilidad, el orden de prelación que establece la ley es, primero, el retorno a su familia de origen o a cualquier otro miembro de su familia; segundo, una familia del registro único; tercero, la posibilidad de integración -según las edades- a una familia de acogida, y como último recurso, su

institucionalización. Esto lo dispone el juez. El instituto recibe una orden judicial que estableció la medida de protección. Quiere decir que el juez, en primera instancia, tiene que haber detectado esa situación.

Si el niño ingresa al instituto -habitualmente se llama medida de amparo; como bien decía la señora presidenta, es una nomenclatura tutelar, que tiene que ver con una medida de protección durante veinticuatro horas-, este resuelve qué es lo mejor para el niño: el acogimiento familiar, el hogar residencial o atender las necesidades que tenga, por ejemplo, desde el punto de vista de la salud.

De alguna manera, ese ingreso en la institución ya está pautado por el juez. En esa instancia, el juez puede estar pidiendo que se trabaje con la familia, o que se fortalezca a esa familia porque, de acuerdo con lo que vio en la audiencia, que lo llevó a tomar esa medida, aprecia que existen otros familiares, por ejemplo, en Tacuarembó, pero estamos hablando de un magistrado que está en Montevideo. Ante esta situación, el juez solicita al equipo de Tacuarembó que localice al abuelo, por ejemplo, o que se fortalezca esa situación, y aquí el instituto tiene que hacer el trabajo que se le ha solicitado o el que entiende más adecuado además de lo que establece la orden judicial, pues debe buscar otros familiares, indagar, abrir la investigación. En caso de considerar que se da la condición de adoptabilidad, sí debe comunicarlo inmediatamente al juez.

Después están los casos de delegación de maternidad o situaciones de detección en un ámbito de salud que una progenitora que acaba de dar a luz no podrá cuidar al recién nacido. En este caso ya no es el Instituto, sino el centro de salud -público o privado- el que comunica al juez, quien tiene un tiempo para tomar esa decisión, es decir, el retorno a la familia, con otro familiar o a quien él comunique.

La señora diputada señala que los legisladores con estas modificaciones del año 2013 tuvieron la intención de agilizar los procesos, pero no se trata de la agilización de las adopciones desde el punto más general, sino de la agilización de los procesos de los niños que necesitan una situación de adopción. No quiere decir con esto que pensemos en algo más macro respecto a agilizar las adopciones para que todos los niños institucionalizados tengan una familia de adopción, sino para quienes lo necesitan.

De acuerdo con el tiempo que he trabajado en el tema de adopción, me atrevo a decir que ha sido una buena ley. Al Instituto y al ámbito judicial les ha llevado su tiempo adaptarse para cumplir con esos tiempos; dependiendo de las situaciones de las sedes judiciales actuantes, no siempre se logra la celeridad del proceso, porque hay instancias administrativas, cosas que documentar y agendar las audiencias a efectos de citar a los progenitores o a otros familiares. Algunas veces esos tiempos pueden variar mínimamente, pero sí hay intención y buena articulación para cumplirlos.

Si la señora diputada nos acerca sus consultas, hacemos la sistematización puntual de cuántas situaciones de adoptabilidad se solicitaron.

También existe el proceso judicial, que tiene que ver con la separación definitiva. En esta ley también hubo muy buenas modificaciones al respecto, pero hacen más al tránsito de los tiempos del Poder Judicial, aunque competen al acompañamiento del Instituto, porque el niño se encuentra integrado a la familia del registro único de aspirantes. Por un lado, tenemos al Instituto que, a través del Departamento de Adopciones, viene acompañando con los profesionales, evaluando el establecimiento del vínculo y el fortalecimiento de la familia, y por otro, la instancia judicial que hace a las posibilidades de concretar la separación definitiva y el cambio de filiación final, que es la intención del instituto de la adopción.

SEÑORA MONTANER (Susana).- De acuerdo con las palabras de la directora Scarone, debo inferir que la ley ha cumplido medianamente bien con su intencionalidad, y eso nos da tranquilidad.

En cuanto a la puntualización, haré llegar las preguntas a través de mi secretaría.

SEÑORA VIEL (Stella).- Es real lo que mencionaba la presidenta respecto a los distintos actores; cuando se involucra un barrio, también lo hace un municipio realojando, la Intendencia cediendo los terrenos y todos los otros actores. Frente a todo esto, un niño evidentemente es otra persona.

Concretamente, me refiero a la Colonia Nicolich, que tiene un centro cultural que jamás en la vida ninguno de nosotros hubiésemos imaginado, pues cuenta con un gimnasio, una escuela de tiempo completo, un CAIF, y un club de niños. Se trata de gente involucrada y trabajando directamente en eso.

Creo que este es el modelo en construcción que se mencionó. No hay otra forma: si no nos involucramos todos, por más leyes y modificaciones que existan, no se logra nada. Esto lo sentí y viví; he visto a adolescentes encarando con mucha altura al presidente del Codicén manifestándole qué cosas les faltaban a quinto y sexto de liceo del horario nocturno, a efectos de no alejarse de su territorio debido a la violencia.

SEÑORA SCARONE (Beatriz).- Eso es ciudadanía.

SEÑORA VIEL (Stella).- Así es. Las leyes dirán todo, pero si no hacemos el camino ni lo vemos para sentirlo -que es fundamental-, no se logra nada. Esa escuela se inauguró quince días antes de la reunión, que se realizó en su salón principal.

Entonces, creo que las cosas se están haciendo, que no hay nada estático. El tiempo nos dirá si tenemos o no razón. Los más veteranos sabemos lo que era el Consejo del Niño y los papás que cuidaban a los niños. Creo que hay que hacer un compromiso ciudadano, institucionalmente, desde el barrio hasta el Poder Legislativo.

Quería decir esto, porque estuve en la Comisión que trató el proyecto de rendición de cuentas y sé que los recursos son escasos, que hay que sacar de un lado para poner en otro, pero veo que las cosas se pueden hacer igual si se involucran todos los actores.

Muchísimas gracias.

SEÑORA LINDNER (Marisa).- Voy a responder a la diputada Matiauda

Hay información que no trajimos, por lo que con gusto responderemos en el informe.

Nuestra institución trabaja con varias situaciones de extrema vulnerabilidad como las discapacidades. Nuestro país viene avanzando en cuanto a dar respuestas a problemáticas que durante mucho tiempo estuvieron ocultas en las casas y con pocas oportunidades de apoyaturas ante situaciones dramáticas. Hay una rica experiencia en nuestra sociedad a través de algunas instituciones dedicadas a los problemas más extremos. INAU tiene servicios oficiales y convenios de protección integral de veinticuatro horas destinado a personas con discapacidad. Algunas se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema porque se cruzan con problemas graves de salud. Los problemas de discapacidad severa exigen un cuidado que conjuga aspectos de salud con aspectos de protección socioeducativa.

Por otra parte, INAU ha generado líneas de trabajo. En estos días aprobaremos programas en centros diurnos o de protección parcial, que consisten en el acompañamiento a familias que tienen en su seno situaciones de discapacidades y que cuentan con posibilidades de cuidados, pero que las distintas complejidades las llevan a

requerir servicios de especialización. Por ejemplo, este año hemos firmado apoyaturas para centros diurnos de niños autistas. Es decir que dentro de la discapacidad hay distintas modalidades de acuerdo a las problemáticas. Se viene trabajando desde una perspectiva de acompañamiento que permita generar autonomías más allá de las discapacidades.

Este año firmamos un convenio con una organización de la sociedad civil que está asesorada por el sindicato gastronómico, que es una experiencia de la que el país debería sentirse orgulloso. Son procesos de trabajo que se realizan con adolescentes, particularmente con discapacidad, a los que se les acompaña para generar conocimientos que les permitan autonomía. En este momento, adolescentes que transitaron por ese proyecto son los que gestionan la cantina del Hospital Policial. Este proyecto también ha generado condiciones para gestionar la cantina del Mides. Esto se viene reproduciendo con niños y adolescentes de nuestro país. En nuestra institución tenemos más de mil personas adultas en situación de protección integral de veinticuatro horas. Esto lo estamos discutiendo con Pronadis, porque más allá de lo que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia, consideramos que estos temas deberían descentralizarse de INAU. Estamos visualizando generaciones enteras de personas con discapacidad que no contaron con condiciones para una autonomía que les permita romper con la institucionalización de por vida.

Podemos aportar mayor información en cuanto a los distintos proyectos y personas que trabajan en estas áreas de tanta complejidad si así lo entienden.

Por otra parte, para complementar la información brindada en el tema adopciones, quiero decir que el año pasado se aprobó para el INAU un presupuesto destinado a uno de los ejes de fortalecimiento programático que tiene que ver con el Departamento de Adopción, a fin de incorporar equipos técnicos que fortalezcan las capacidades, tanto para la valoración de las familias, como para el seguimiento posterior de los procesos de adopción. Hicimos un llamado a concurso para psicólogos y asistentes sociales por la modalidad contrato de obra, fundamentalmente tendiente a resolver en un tiempo relativamente corto -se cumplieron todos los trámites con la Oficina Nacional del Servicio Civil y con la OPP; por eso decía que los trámites burocráticos retrasan los procesos- el proceso de evaluación de las familias. Paralelamente, se hizo un llamado público abierto a psicólogos y asistentes sociales -está comenzando el proceso de selección- que va a permitir dotar al Departamento de equipos técnicos permanentes que puedan fortalecer las posibilidades de mejora de los procesos de trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al Directorio del INAU por la información brindada, que es de utilidad, por lo que mantendremos este intercambio.

La Mesa informa que se va a distribuir el proyecto de ley sobre vestimenta, que viene de la Comisión de Industria, Energía y Minería, a fin de comenzar su evaluación la próxima sesión.

Se levanta la reunión.

===/